

ICCJ – Act administrativ. Cerința clarității redactării textului ca premisă a legalității

Legislație relevantă:

- Legea nr. 554/2004, art. 2

O autoritate publică cu atribuții de supraveghere, prevenire și control într-o anumită arie de activitate, având în vedere poziția dominată pe care o ocupă în virtutea prerogativelor de putere publică pe care legea i le pune la dispoziție pentru realizarea interesului public în slujba căruia se află, are obligația, rezultată din exigențele bunei administrări, să emită, pentru organizarea activității sale, norme administrative clare, care să nu genereze riscul distorsionării liberei concurențe și apariției conflictelor de interese.

Actul administrativ care nu îndeplinește condiția de claritate în măsură să excludă interpretarea în sensul deturnării scopului prevederilor legale în aplicarea cărora a fost dat, este nelegal fiind emis cu exces de putere, în sensul art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004.

Decizia nr. 1622 din 27 martie 2014

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel București – Secția a VIII-a, contencios administrativ și fiscal, reclamanta Asociația EVO a solicitat anularea dispozițiilor art.3 din Ordinul nr. 17 emis la 30 martie 2011 de către Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor.

În motivarea cererii, reclamanta a arătat, în esență, că, în baza art.48 din Legea nr.215/2004, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor a emis Ordinul nr.17 din 30 martie 2011, care la art.3 prevede că “pentru asigurarea prin analize de laborator pentru realizarea acțiunilor de supraveghere, prevenire, control și eradicare a bolilor la animale, a celor transmisibile la om, protecția animalelor și protecția mediului, precum și a unui autocontrol privind sănătatea animală și siguranța alimentelor conform prevederilor legale în vigoare, operatorii economici pot încheia, în condițiile legii, contracte cu laboratoarele centrale, zonale și județene ale autorității sanitar veterinare și pentru siguranța alimentelor pentru efectuarea de analize pentru produsele supuse supravegherii și controlului...”.

Reclamanta a susținut că Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor deține controlul asupra laboratoarelor de stat din subordinea direcțiilor sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor județene și ale municipiului București care desfășoară preponderent și activități comerciale cu agenții economici pe care îi îndrumă să efectueze programele de autocontrol cu acestea, deși aceleași activități le efectuează și laboratoarele private. De asemenea, deține controlul și asupra inspectorilor cu atribuții privind autorizarea, înregistrarea, controlul și sancționarea agenților economici; laboratorului de referință IISPV (Institutul de Igienă și Sănătate Publică Veterinară) și direcției de autorizare a laboratoarelor.

În aceste condiții, reclamanta a apreciat că Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor nu asigură imparțialitatea și echidistanța obligatorii conform legii, întrucât comisiile de autorizare sunt constituite exclusiv din personalul autorității pârâte care își autorizează propriile compartimente.

În acest mod, laboratoarele de stat din subordinea direcțiilor

sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor sunt puse în postură dublă de arbitru și jucător pe piața efectuării contra cost a examenelor de laborator din cadrul programelor de autocontrol, fiind astfel încălcate dispozițiile Legii concurenței nr.21/1996 și ale Legii nr.161/2005.

Reclamanta a mai arătat că Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor trebuie să servească scopului său existențial, respectiv protecția publică și libera concurență și nu crearea unui monopol, prin aplicarea unor dispoziții și dezvoltarea lor prin acte de tip administrativ.

Pârâta Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor a formulat întâmpinare prin care a invocat excepția inadmisibilității acțiunii pentru neîndeplinirea procedurii prealabile, iar pe fondul cauzei, a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

Prin încheierea de ședință de la 9.05.2012, Curtea a admis cererea de sesizare a Curții Constituționale cu soluționarea excepției de neconstituționalitate a art. 48 alin. 5 din OG nr. 42/2004, astfel cum a fost modificat prin pct. 62 al Legii nr. 215/2004, invocată de reclamantă.

Soluția primei instanțe

Prin sentința civilă nr.3318 din 18 mai 2012, Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a admis acțiunea formulată de reclamanta Asociația EVO și a anulat dispozițiile art.3 din Ordinul nr. 17, emis la 30 martie 2011 de către Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor.

Pentru a pronunța soluția, instanța de fond a reținut că, în conformitate cu reglementarea dată de O.G. nr.42/2004 aprobată cu modificări din Legea nr. 215/2004, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor este instituția cu atribuții de control în domeniul veterinar și

singura autoritate care poate constata contravenții și aplica sancțiuni în materie, iar în vederea exercitării acestei activități de control, dispune de laboratoare de cercetare și analiză, finanțate de la bugetul de stat.

Instanța de fond a apreciat că dispozițiile art.48 alin.(5) din O.G. nr.42/2004, astfel cum a fost modificat prin pct.62 al Legii nr.215/2004, nu aduc atingere principiului concurenței loiale, nefavorizând în niciun fel institutele și direcțiile sanitar-veterinare în raport cu operatorii economici privați.

Referitor la art. 3 din Ordinul nr.17/2011, instanța de fond constată că acesta se referă efectiv la încheierea contractelor cu laboratoarele centrale, zonale și județene ale autorității sanitar-veterinare, inclusiv în scopul autocontrolului, într-o formulare care nu lasă de înțeles, în mod evident, că astfel de contracte pot fi încheiate cu operatori economici din mediul privat care acționează în domeniu.

Or, rațiunea legiuitorului, care a prevăzut că Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor coordonează tehnic și administrativ, organizează și controlează efectuarea activităților publice sanitar-veterinare, în timp ce activitățile de asistență, precum și desfășurarea de analize în laboratoare autorizate pentru activitatea de autocontrol, le-a lăsat la dispoziția mediului privat, a fost tocmai aceea de a nu se încălca legislația în materia concurenței, precum și evitarea eventualelor conflicte de interese.

Astfel că, în opinia instanței de fond, interpretarea art. 48 alin. (5) din O.G. nr. 42/2004, altfel decât în sensul că veniturile din tarife se referă exclusiv la activitățile sanitar-veterinare și de laborator etc., desfășurate în contextul activității date în sarcina Autorității Naționale Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor de lege

(coordonare, organizare, control) este evident de natură să conducă, atât la încălcarea art.2 alin. (1) lit.b și art.9 alin. (1) din Legea nr.21/1996 (referitoare la interzicerea actelor și faptelor care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, săvârșite de autoritățile și instituțiile administrației publice centrale sau locale, în măsura în care acestea, prin deciziile emise sau prin reglementările adoptate, intervin în operațiuni de piață, influențând direct sau indirect concurența), cât și a prevederilor Regulamentului CE nr. 882/2004 referitoare la evitarea oricărui conflict de interese în rândul personalului care efectuează controalele oficiale.

Prin urmare, Ordinul nr. 17/2011 emis de ANSVSA prin art. 3 deschide calea încălcării principiilor concurenței loiale, inclusiv prin poziția dominantă pe care ar dobândi-o pe o piață în care, în mod evident, agenții economici ar fi mai interesați sau chiar forțați să obțină, spre exemplu, un buletin de analize emis chiar de laboratoarele A.N.S.V.S.A., decât de un laborator privat autorizat, știind că activitatea de verificare și control aparține exclusiv autorității administrative.

În plus, instanța de fond a considerat că, prin precizările referitoare la activitatea de autocontrol, Ordinul adaugă la actul normativ cu forță juridică superioară reprezentat de O.G. nr. 42/2004, aprobat prin Legea nr. 215/2004, lărgind fără temeii domeniul de competență stabilit de legiuitor.

Autoritatea Națională Sanitar Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (A.N.S.V.S.A.) a atacat cu recurs sentința menționată, solicitând modificarea ei în sensul respingerii acțiunii reclamantei, pentru motive pe care le-a încadrat în prevederile art. 304 pct. 9 Cod procedură civilă.

În motivarea căii de atac, recurenta – pârâtă a criticat sentința ca fiind netemeinică și nelegală, fiind dată cu aplicarea greșită a legii, arătând, contrar concluziei

instanței, că art. 3 din Ordinul nr. 17/2011 nu impune operatorilor economici obligația de a încheia contracte *doar* cu laboratoarele centrale, zonale și județene ale autorității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor, din formularea “*pot încheia*” rezultând, într-o manieră care nu lasă loc de interpretare, că aceștia pot încheia contracte pentru efectuarea de analize pentru produsele supuse supravegherii și controlului, cuprinse în programele prevăzute la art. 1 din Ordin și cu laboratoarele private.

Cu referire la considerentele privind conflictul de interese și poziția dominantă a A.N.S.V.S.A. în relația cu laboratoarele sanitare și pentru siguranța alimentelor private, recurenta – pârâtă a arătat că, în contextul normativ trasat de O.G. nr. 42/2004, aprobată cu modificări prin Legea nr. 215/2004, cu modificările și completările ulterioare, și H.G. nr. 1415/2009, privind organizarea și funcționarea A.N.S.V.S.A. și a unităților din subordinea acesteia, prin emiterea Ordinului nr. 17/2011, A.N.S.V.S.A. și-a îndeplinit prerogativele de putere publică, de reprezentant al statului, asigurând condițiile necesare pentru supravegherea siguranței alimentelor, inclusiv prin efectuarea *examenelor de laborator din cadrul programelor de autocontrol de către laboratoarele centrale, zonale și județene ale autorității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor.*

Având în vedere argumentele expuse, a considerat că motivația instanței de fond cu privire la “poziția dominantă”, “concuranță neloială”, “conflict de interese”, nu poate fi primită, ANSVSA îndeplinindu-și misiunea, în limitele competențelor legale ce i-au fost delegate de către statul român.

Cu privire la încălcarea de către A.N.S.V.S.A. a prevederilor art. 9 din Legea nr. 21/1996 – Legea concurenței, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a arătat că prevederile legale invocate trebuie coroborate cu prevederile

art. 2., alin. (1) lit. b) „Dispozițiile prezentei legi se aplică actelor și-faptelor care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, săvârșite de:... b) autoritățile și instituțiile administrației publice centrale sau locale, în măsura în care acestea, prin deciziile emise sau prin reglementările adoptate, intervin în operațiuni de piață, influențând direct sau indirect concurența, cu excepția situațiilor când asemenea măsuri sunt luate în aplicarea altor legi sau pentru apărarea unui interes public major.”

Având în vedere considerentele expuse, A.N.S.V.S.A., prin aprobarea Ordinului 17/30 martie 2011, a urmărit realizarea misiunii stabilite de statul român prin lege, și anume apărarea unui interes public major: sănătatea publică.

În altă ordine de idei, recurenta – pârâtă a arătat că art. 3 din Anexa la Ordinul nr. 48/2010 pentru aprobarea Normei sanitare veterinare și pentru siguranța alimentelor privind autorizarea laboratoarelor supuse controlului sanitar-veterinar și pentru siguranța alimentelor stabilește categoriile de laboratoare, acreditarea acestora fiind făcută de către RENAR, instituție independentă de A.N.S.V.S.A., iar pachetul de igienă (Regulamentele 852 și 853/2004) care reglementează programul de asigurare a calității, prevede că autocontrolul poate fi realizat și de către operatorii economici, fără a exclude efectuarea lui de laboratoarele din cadrul direcțiilor sanitare veterinare și pentru siguranța alimentelor județene.

Prin urmare, este neîntemeiată reținerea instanței de fond că art. 3 din Ordinul nr. 17/30 martie 2011 încalcă prevederile Regulamentului CE nr. 882/2004 referitoare la evitarea oricărui conflict de interese în rândul personalului care efectuează controalele oficiale.

Asociația EVO nu a formulat întâmpinare în condițiile art. 308 alin. (2) Cod procedură civilă, dar a depus la dosar note scrise prin care a răspuns criticilor formulate în recurs,

considerându-le nefondate, în principal pentru motivul că art. 3 din Ordinul nr. 17/2011, care se referă efectiv la încheierea contractelor pentru autocontrol, nu lasă de înțeles că astfel de contracte pot fi încheiate cu operatorii economici din mediul privat care acționează în domeniu.

În plus, a arătat că O.G. nr. 42/2004 nu stipulează posibilitatea ca laboratoarele județene să desfășoare activități de autocontrol, în caz contrar existând riscul unei distorsiuni majore a pieței de specialitate la nivel național, efect al dublei posturi, de a controla și a sancționa, cumulată de A.N.S.V.S.A.

Recursul nu este fondat.

Așa cum rezultă din expunerea rezumativă cuprinsă la pct. 1 din prezenta decizie, intimată – reclamantă a supus controlului instanței de contencios administrativ articolul 3 din Ordinul A.N.S.V.S.A. nr. 17/30 martie 2011, pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Programului acțiunilor de supraveghere, prevenire, control și eradicare a bolilor la animale, a celor transmisibile de la animale la om, protecția animalelor și protecția medului, de identificare și înregistrare a bovinelor, suinelor, ovinelor și caprinelor pentru anul 2011, precum și a Normelor metodologice de aplicare a Programului de supraveghere și control în domeniul siguranței alimentelor pentru anul 2011.

Norma administrativă contestată are următorul conținut:
„Pentru asigurarea prin analize de laborator pentru realizarea acțiunilor de supraveghere, prevenire, control și eradicare a bolilor la animale, a celor transmisibile de la animale la om, protecția animalelor și protecția mediului, precum și a unui autocontrol privind sănătatea animală și siguranța alimentelor conform prevederilor legale în vigoare, operatorii economici pot încheia, în condițiile legii, contracte cu laboratoarele centrale, zonale și județene ale autorității sanitar – veterinare și pentru siguranța alimentelor pentru

efectuarea de analize pentru produsele supuse supravegherii și controlului cuprinse în programele prevăzute la art. 1.”

În esență, în fundamentarea soluției de admitere a acțiunii, instanța de fond a reținut că prevederile art. 48 alin. (5) din O.G. nr. 42/2004, astfel cum au fost modificate prin pct. 62 al Legii nr. 215/2004, prin ele însele nu aduc atingere principiului concurenței loiale, nefavorizând structurile publice în raport cu operatorii economici privați. Totuși art. 3 din Ordinul nr. 17/2011, emis pentru organizarea executării legii, prin modul în care a fost formulat, nu lasă de înțeles în mod evident că operatorii economici pot recurge și la entitățile private care acționează în domeniu, deschizând calea încălcării principiilor concurenței loiale, inclusiv prin poziția dominantă pe care ar dobândi-o pe piață laboratoarele A.N.S.V.S.A., autoritate care are și funcția de verificare și control.

Contrar susținerilor recurenteii – pârâte, soluția primei instanțe reflectă interpretarea și aplicarea corectă a prevederilor legale referitoare la rolul și atribuțiile A.N.S.V.S.A., analizate în contextul mai larg al respectării principiilor unei piețe concurențiale și evitării conflictelor de interese.

Împărtășind concluzia judecătorului fondului, instanța de control judiciar nu neagă dreptul structurilor A.N.S.V.S.A. de a presta, contra cost, activitățile enumerate în art. 3 din Ordinul nr. 17/2011, în condițiile în care art. 48 alin. (5) din O.G. nr. 42/2004 prevede că veniturile proprii pentru institutele veterinare și pentru direcțiile sanitar-veterinare, „se constituie din exercitarea activității de inspecție și control sanitar-veterinar, din tarife pentru activități sanitar-veterinare și de laborator, din consultanță și din alte prestații specifice: acțiuni de dezinsecție, dezinsecție, deratizare, examene și analize de laborator, precum și din alte activități din domeniul sanitar-veterinar“.

Având însă în vedere cumulul de atribuții de supraveghere, prevenire și control pe care îl deține autoritatea publică în domeniul său de activitate, și, mai cu seamă, poziția dominată pe care o ocupă aceasta în virtutea prerogativelor de putere publică pe care legea i le pune la dispoziție pentru realizarea interesului public evocat în recurs, A.N.S.V.S.A. avea obligația, rezultată din exigențele bunei administrări, să emită, pentru organizarea activității sale, norme administrative clare, care să nu genereze riscul distorsionării liberei concurențe și apariției conflictelor de interese.

Or, prevăzând că operatorii economici "pot încheia" contracte cu laboratoarele teritoriale și centrale ale autorității publice, fără a menționa expres și posibilitatea încheierii unor astfel de contracte cu agenții privați acreditați conform Ordinului nr. 48/2010, art. 3 din Ordinul nr. 17/2011 nu îndeplinește condiția de claritate care să excludă interpretarea menționată mai sus, prin deturnarea scopului prevederilor legale în aplicarea cărora a fost emis, situație ce poate fi încadrată în definiția excesului de putere, în sensul art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004.

Având în vedere toate considerentele expuse mai sus, Înalta Curte a respins recursul, ca nefondat, în temeiul art. 312 alin. (1) Cod procedură civilă, nefiind identificate motive de reformare a sentinței, potrivit art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 sau art. 304 pct. 9 și 304¹ Cod procedură civilă.